Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4665** (neu)

17. Wahlperiode 08. 02. 2011

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Anette Kramme, Gabriele Lösekrug-Möller, Bernhard Brinkmann (Hildesheim), Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Hubertus Heil (Peine), Gabriele Hiller-Ohm, Petra Hinz (Essen), Josip Juratovic, Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Katja Mast, Thomas Oppermann, Karin Roth (Esslingen), Anton Schaaf, Silvia Schmidt (Eisleben), Ottmar Schreiner, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung des Mindestlohnes (Mindestlohngesetz – MLG)

A. Problem

Der Umfang der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland ist seit Mitte der 90er-Jahre deutlich gewachsen und liegt inzwischen klar über dem europäischer Nachbarländer. Immer mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer arbeiten für ein Arbeitsentgelt, das selbst bei einer Vollzeitbeschäftigung keine hinreichende materielle und soziokulturelle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in Deutschland ermöglicht. Ein wachsender Niedriglohnsektor und die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse bedeuten auch für den Staat eine Herausforderung. In erheblichem Umfang müssen Steuergelder eingesetzt werden, um den von Niedriglöhnen betroffenen Menschen zumindest das Existenzminimum zu gewährleisten. Darüber hinaus führen Niedriglöhne auch zu einer Erosion der Einnahmebasis der Sozialversicherungen und des Staates.

B. Lösung

Durch das Gesetz werden die unabdingbare Verpflichtung zur Zahlung eines Mindestlohnes festgelegt sowie Regelungen zur Festsetzung des Mindestlohnes geschaffen.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Das Gesetz führt nicht zu unmittelbaren Belastungen der öffentlichen Haushalte.

2. Vollzugsaufwand

Zusätzliche Kosten werden durch den Vollzug des Gesetzes entstehen durch Verwaltungsaufwand bei der Überprüfung der Einhaltung des Mindestlohngesetzes. Dem steht eine Entlastung der öffentlichen Haushalte u. a. durch Einsparungen bei ergänzendem Arbeitslosengeld II (sog. Aufstocker) entgegen. Es ist mit einem Rückgang der Sozialtransfers an bedürftige Haushalte zu rechnen. Überdies sind Mehreinnahmen an Steuern und Sozialversicherungsabgaben durch die Umsetzung des Mindestlohnes zu erwarten.

E. Sonstige Kosten

In Wirtschaftsbereichen mit einem überdurchschnittlich hohen Niedriglohnanteil wird sich voraussichtlich der Personalaufwand erhöhen.

Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung des Mindestlohnes (Mindestlohngesetz – MLG)

Vom …

Der Bundestag hat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1
Mindestlohn

(1) Als unterste Grenze des Arbeitsentgelts wird der Mindestlohn festgesetzt. Er soll vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein ihre Existenz sicherndes Einkommen gewährleisten und eine angemessene Teilhabe am soziokulturellen Leben ermöglichen.

(2) Der Mindestlohn wird als Bruttoarbeitsentgelt für eine Zeitstunde festgesetzt. Seine Festsetzung erfolgt unter Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte, des Existenzminimums und der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen.

§ 2
Wirkung des Mindestlohnes

(1) Jede Arbeitgeberin und jeder Arbeitgeber ist verpflichtet, den bei ihr oder ihm beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mindestens den auf der Grundlage dieses Gesetzes festgesetzten Mindestlohn zu zahlen. Ist das Arbeitsentgelt nach Zeitabschnitten bemessen, so ist der Mindestlohn nach Ablauf der einzelnen Zeitabschnitte zu zahlen, spätestens am dritten Werktag nach Ablauf des Kalendermonats für diesen Kalendermonat.

(2) Andere arbeitsvertragliche oder tarifvertragliche Entgeltvereinbarungen sowie Entgeltfestsetzungen auf Grund anderer Gesetze sind nur zulässig, wenn sie ein Arbeitsentgelt mindestens in Höhe des Mindestlohnes vorsehen.

(3) Ein Verzicht auf Mindestlohnansprüche ist unzulässig. Ihre Verwirkung ist ausgeschlossen. Ausschlussfristen für die Geltendmachung des Anspruchs auf den Mindestlohn sind unwirksam. Der Anspruch auf den Mindestlohn verjährt in zehn Jahren. Die Verjährungsfrist beginnt mit der Entstehung des Anspruchs; eine Verkürzung der Verjährungsfrist ist ausgeschlossen.

§ 3
Mindestlohnkommission

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales errichtet eine Kommission zur Festsetzung des Mindestlohnes (Mindestlohnkommission), die aus einem vorsitzenden Mitglied und acht weiteren Mitgliedern besteht. Es beruft die Vorsitzende/den Vorsitzenden und zwei weitere Mitglieder, die im Benehmen mit den Spitzenorganisationen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bestellt werden. Die Spitzenorganisationen schlagen zusätzlich je drei Mitglieder aus den Kreisen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber vor. Üben die Spitzenorganisationen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihr Vorschlagsrecht nicht aus, erfolgt die Berufung auf Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

§ 4
Festsetzung des Mindestlohnes

(1) Die Mindestlohnkommission schlägt unverzüglich nach Inkrafttreten des Gesetzes, danach jeweils zum 31. August eines jeden Jahres den Mindestlohn durch Beschluss vor.

(2) Der Mindestlohn beläuft sich auf mindestens 8,50 Euro brutto je Zeitstunde für das gesamte Bundesgebiet. Die Mindestlohnkommission kann nur einen höheren Mindestlohn vorschlagen.

(3) Der Mindestlohn bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Stimmt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu, so setzt es den von der Mindestlohnkommission vorgeschlagenen Mindestlohn durch Rechtsverordnung fest.

(4) Stimmt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales dem von der Mindestlohnkommission vorgeschlagenen Mindestlohn nicht zu, legt es der Bundesregierung unverzüglich einen Bericht vor, in dem die Gründe für diese Entscheidung dargestellt werden. In diesem Fall bestimmt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Mindestlohn und setzt ihn mit Zustimmung der Bundesregierung durch Rechtsverordnung fest. Absatz 2 Satz 1 gilt entsprechend.

(5) Schlägt die Mindestlohnkommission bis zu dem in Absatz 1 genannten Zeitpunkt keinen Mindestlohn vor, bestimmt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Mindestlohn und setzt ihn durch Rechtsverordnung fest.

(6) Die Rechtsverordnung nach Absatz 3 Satz 2, Absatz 4 Satz 2 oder Absatz 5 bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates. Sie ist an der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu bestimmenden Stelle zu verkünden und tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft, sofern das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bei der Rechtsverordnung nach Absatz 3 Satz 2 im Einvernehmen mit der Mindestlohnkommission in der Rechtsverordnung keinen anderen Zeitpunkt bestimmt.

§ 5
Kontrollen und Nachweise

(1) Für die Prüfung der sich aus diesem Gesetz in Verbindung mit der auf Grund des § 4 erlassenen Rechtsverordnung ergebenden Verpflichtungen zur Zahlung des Mindestlohnes sind die Behörden der Zollverwaltung zuständig.

(2) Die §§ 12 bis 16 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes sind entsprechend anzuwenden.

§ 6
Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 2 Absatz 1 den festgesetzten Mindestlohn nicht oder nicht rechtzeitig zahlt oder
2. als Unternehmerin oder Unternehmer eine andere Unternehmerin oder einen anderen Unternehmer beauftragt, von der oder dem sie oder er weiß oder fahrlässig nicht weiß, dass diese oder dieser bei der Erfüllung dieses Auftrags
   a) gegen § 2 Absatz 1 verstößt oder
   b) eine Nachunternehmerin oder einen Nachunternehmer einsetzt oder zulässt, dass eine Nachunternehmerin oder ein Nachunternehmer tätig wird, die oder der gegen § 2 Absatz 1 verstößt.

(2) Ordnungswidrig handelt auch, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 19 Absatz 2 in Verbindung mit

1. § 17 Satz 1 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und § 5 Absatz 1 Satz 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes eine Prüfung nicht duldet oder bei einer Prüfung nicht mitwirkt,
2. § 17 Satz 1 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und § 5 Absatz 1 Satz 2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes das Betreten eines Grundstücks oder Geschäftsraumes nicht duldet,
3. § 17 Satz 1 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und § 5 Absatz 3 Satz 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes Daten nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig übermittelt,
4. § 18 Absatz 1 Satz 3, auch in Verbindung mit Absatz 3 Satz 2, des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes eine Anmeldung nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig vorlegt oder zuleitet,
5. § 18 Absatz 2 oder 4 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes eine Versicherung nicht beifügt,
6. § 19 Absatz 1 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes eine Aufzeichnung nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erstellt oder nicht mindestens zwei Jahre aufbewahrt oder
7. § 19 Absatz 2 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes eine Unterlage nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht in der vorgeschriebenen Weise bereithält.

(3) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 mit einer Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro, in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu fünfundzwanzigtausend Euro geahndet werden.

(4) Verwaltungsbehörden im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind die in § 12 genannten Behörden jeweils für ihren Geschäftsbereich. § 19 Absatz 5 und § 16 Absatz 3 und 4 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes sind entsprechend anzuwenden.

§ 7
Durchführungsbestimmungen

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erlässt durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen insbesondere über die Errichtung und die Arbeit der Mindestlohnkommission und das Verfahren bei der Festsetzung des Mindestlohnes.

§ 8
Inkrafttreten

Die §§ 3 und 7 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft. Im Übrigen tritt dieses Gesetz am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden 13. Kalendermonats in Kraft.

Berlin, den 8. Februar 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Der Niedriglohnsektor ist in Deutschland stark gewachsen. Zwischen 1999 und 2009 stieg der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten, die weniger als zwei Drittel des Medianbruttolohnes erhielten, von 16,6 Prozent in Westdeutschland auf 20,2 Prozent bzw. von 17,9 Prozent in Ostdeutschland auf 21,3 Prozent. Derzeit arbeiten 21 Prozent der Beschäftigten für einen Niedriglohn.[1] Absolut betrachtet erhöhte sich die Zahl der niedrig entlohnten Beschäftigten (inklusive geringfügig Beschäftigter und Teilzeitbeschäftigter) zwischen 1998 und 2008 von 4,29 Millionen auf 6,55 Millionen.[2]

Der Anteil der Beschäftigten mit Armutslöhnen, also der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (inklusive geringfügig Beschäftigter und Teilzeitbeschäftigter), die weniger als ein Drittel des Medianbruttolohnes verdienten, wuchs zwischen 1998 und 2008 von 8,3 Prozent auf 12,7 Prozent an.[3] 2008 verdienten 3,4 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weniger als 7 Euro pro Stunde, davon rund ein Drittel (ca. 1,15 Millionen Menschen) sogar unter 5 Euro pro Stunde.

Von einem gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde, wie von Seiten der Gewerkschaften gefordert, würden über 5,8 Millionen Beschäftigte profitieren.

Der Anteil der Beschäftigen mit Armutslöhnen, also der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (inklusive geringfügig Beschäftigter und Teilzeitbeschäftigter), die weniger als ein Drittel des Median-Brutto-Lohnes verdienten, ist zwischen 1998 und 2008 von 8,3 Prozent auf 12,7 Prozent gestiegen.[4]

Von Niedriglöhnen sind keineswegs nur gering Qualifizierte betroffen, wie fälschlicherweise oft angenommen wird. Naturgemäß haben zwar insbesondere Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung ein erhöhtes Niedriglohnrisiko. Der Anteil dieser Personengruppe ist jedoch zwischen 1995 und 2008 von 29,1 Prozent auf 20,4 Prozent gesunken. Im gleichen Zeitraum ist hingegen der Anteil der Beschäftigten mit einer abgeschlossen Berufsausbildung deutlich angewachsen – von 63,4 Prozent im Jahr 1995 auf 71,9 Prozent in 2008. Nimmt man die Beschäftigten mit einem akademischen Abschluss hinzu, sind vier von fünf Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland formal qualifiziert.[5]

Die rasche Zunahme von Niedrig- und Niedrigstlöhnen ist vor allem auf den deutlich zurückgegangenen Grad der Tarifbindung zurückzuführen. In Deutschland arbeitet nur noch jeder zweite Beschäftigte in einem Unternehmen, für das ein Branchentarifvertrag gilt. Zwischen 1998 und 2009 ist die Tarifbindung von 76 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Westdeutschland auf 65 Prozent und in Ostdeutschland von 63 Prozent auf 51 Prozent gesunken.[6] Auch die Tarifbindung der Betriebe ist erheblich zurückgegangen, nur noch 32 Prozent unterliegen einem Flächentarifvertrag.

Lohndumping geht nicht nur zu Lasten der Beschäftigten, sondern auch zu Lasten der Gemeinschaft der Steuerzahler. 2009 wurden fast 11 Mrd. Euro als Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) an Beschäftigte und Selbstständige gezahlt.[7] Im März 2010 bezifferte die Bundesagentur für Arbeit die Zahl der Beschäftigten, die zusätzlich Sozialleistung beziehen (sog. Aufstocker), auf 1,37 Millionen. Dabei waren 340 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, also fast ein Viertel der Aufstockerinnen und Aufstocker, in Vollzeitarbeitsverhältnissen beschäftigt.[8] Nach einer Veröffentlichung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) erhielt die Hälfte aller Aufstocker im Jahr 2008 einen Stundenlohn von weniger als 6,44 Euro. Ein Viertel der Betroffenen verdiente sogar weniger als 4,95 Euro.[9] Die aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gesichtspunkten an sich richtigen Hinzuverdienstregelungen des SGB II werden in Verbindung mit der nach unten offenen Lohnflexibilität offensichtlich als Einfallstor für Lohndumping missbraucht.

Niedriglöhne schwächen aufgrund der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Sozialversicherungen auch die soziale Absicherung der Beschäftigten im Alter. Bereits heute erhalten etwa 400 000 Bürgerinnen und Bürger Grundsicherung im Alter. Aufgrund niedriger und niedrigster Löhne und der damit verbundenen geringen Rentenbeiträge sowie Zeiten der Arbeitslosigkeit werden viele Geringverdienerinnen und Geringverdiener Renten unterhalb oder knapp an der Grenze zur Grundsicherung erhalten. Mit einem ausreichenden Mindestlohn würde erreicht, dass vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Alterssicherung erreichen können, die oberhalb der bedürftigkeitsorientierten Leistungen der Grundsicherung im Alter liegt.

Gleichzeitig würde durch einen gesetzlichen Mindestlohn die Erosion der Beitragsbasis der Sozialversicherungen gestoppt. Durch einen generellen gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro, wie von den Gewerkschaften gefordert, würde diese Entwicklung gestoppt und tendenziell umgekehrt werden. So ergäben sich Mehreinnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung von gut 3 Mrd. Euro jährlich und bei der Bundesagentur für Arbeit von ca. 0,5 Mrd. Euro jährlich (auf Berechnungsgrundlage des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in der letzten Legislaturperiode).

Dumpinglöhne verzerren nicht zuletzt den Wettbewerb und schaden den Märkten. Denn seriöse Anbieter von Waren und Dienstleistungen, die auf Qualität setzen, benötigen motivierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und eine niedrige Fluktuation. Lohndumpingstrategien schaden diesen Anbietern im Wettbewerb. Daraus schlussfolgert sich ein ordnungspolitischer Handlungsbedarf gegen Lohndumping und Niedrigstlöhne.

---

[1] Bundesagentur für Arbeit 2010, 25
[2] IAQ 2010, 5
[3] IAQ 2010, 7
[4] IAQ 2010, 8
[5] IAQ 2010, 6
[6] IAB Betriebspanel 2010, zit. n. WSI Tarifarchiv
[7] Bundestagsdrucksache 17/1502, eigene Berechnung gemäß IAQ
[8] IAB 2010, 1
[9] IAB 2010, 3

Niedriglohn betrifft überwiegend weibliche Beschäftigte: Der Anteil der abhängig beschäftigten Frauen mit Niedriglohn ist etwa doppelt so groß wie der der Männer. 2009 arbeiteten 34,3 Prozent der westdeutschen und 28,8 Prozent der ostdeutschen vollzeitbeschäftigten sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmerinnen zu Niedriglöhnen.[10] Ein gesetzlicher Mindestlohn ist ein wichtiger Beitrag zur Geschlechtergerechtigkeit.

Niedrig- und Niedrigstlöhne unterminieren das Lohnabstandsgebot. Dieses kann auf Grund der Verpflichtung des Staates zur Sicherung der Menschenwürde – besonders im Lichte der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – nicht durch eine Deckelung der Regelsätze nach dem SGB II erreicht werden. Folglich führen Niedrigstlöhne zu einer Aushöhlung des Lohnabstandsgebots. Die Einführung von Mindestlöhnen stellt demgegenüber die ordnungspolitisch klare Alternative dar.

Am 1. Mai 2011 tritt die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für Beschäftigte und Unternehmen aus den 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Kraft. Die damit verbundene Steigerung des Wettbewerbs- und Lohndrucks erfordert zusätzliche Anstrengungen zur sozialen Flankierung des europäischen Binnenmarktes. Der Wettbewerb zwischen den Regionen und den Unternehmen darf nicht auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen werden, indem er zu einer Abwärtsspirale bei den Arbeits-, Sozial- und Lohnstandards führt.

Die Unordnung am Arbeitsmarkt zerstört die Würde der Arbeit und das Vertrauen in die soziale Marktwirtschaft. Niedrigstlöhne, die nach unten ausfransen, zerstören die Lohnstruktur und schaffen soziale Ungerechtigkeiten bis weit in die Mitte der Gesellschaft. Hieraus ergibt sich ein drängender Handlungsbedarf des Gesetzgebers, Niedrigstlöhne zu unterbinden und Mindestlöhne einzuführen.

Gegner eines gesetzlichen Mindestlohns warnen vor dessen negativen Beschäftigungswirkungen. Die neuere empirische Forschung – vor allem des UC Institute for Labor and Employment in Berkeley – sowie zahlreiche Studien im Auftrag der britischen Low Pay Commission kommen jedoch zum Ergebnis, dass die Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen neutrale oder sogar leicht positive Beschäftigungseffekte hat. 1995 führten David Card und Alan B. Krueger eine vergleichende Studie zwischen New Jersey und Pennsylvania durch. Lediglich New Jersey erhöhte den Mindestlohn, so dass es gemäß der Argumentation gegen Mindestlöhne eine schlechtere Beschäftigungsentwicklung hätte aufweisen müssen als Pennsylvania. Doch in der beispielhaft gewählten Fast-Food-Branche war das Gegenteil der Fall. 2008 untersuchten Sylvia Allegretto, Arindrajit Dube und Michael Reich die Effekte einseitiger Mindestlohnerhöhungen in Grenzregionen von US-Bundesstaaten auf die Erwerbsbeteiligung junger Menschen. Es wurden keine negativen Effekte auf die Beschäftigung festgestellt. Untersuchungen des britischen Mindestlohnes zeigten ebenfalls keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung. Dies ergab die Überblicksstudie von David Metcalf (London School of Economics) von 2007.

[10] Bundesagentur für Arbeit 2010, 26

Mindestlöhne schaden auch gering qualifizierten Gruppen am Arbeitsmarkt nicht. So waren im Jahr 2007 in Frankreich (10,2 Prozent), Spanien (9 Prozent), Großbritannien (6,5 Prozent) und in den Niederlanden (4 Prozent) die Arbeitslosenquoten gering Qualifizierter deutlich niedriger als in Deutschland (17 Prozent).[11]

Angesichts der Tatsache, dass in 20 von 27 Staatender Europäischen Union Mindestlöhne bestehen,[12] handelt es sich bei der Einführung ebensolcher in Deutschland nicht um ein politisches Experiment, sondern um die Übernahme einer in vielen anderen Staaten erprobten und erfolgreichen Gesetzgebung. Bereits im Jahr 2007 hat sich das Europäische Parlament für existenzsichernde Mindestlöhne ausgesprochen und folgte explizit nicht der Auffassung, dass Mindestlöhne eine negative Beschäftigungswirkung zeigten.[13] Im Übrigen wurden in neun Branchen in Deutschland branchenbezogene Mindestlöhne eingeführt, ohne dass negative Beschäftigungswirkungen bekannt geworden sind.[14] Mindestlöhne werden mittlerweile von den verschiedenen Tarifpartnern für unterschiedliche Branchen gefordert.

Und auch eine breite Mehrheit der Bevölkerung spricht sich für einen gesetzlichen Mindestlohn aus. Selbst unter sog. Besserverdienern und Selbständigen sind nach einer repräsentativen Befragung des Instituts für Wirtschaft, Arbeit und Kultur der Universität Frankfurt am Main die Befürworter und Befürworterinnen in der Mehrheit. Danach wollen gut zwei Drittel der Bevölkerung einen gesetzlichen Mindestlohn.

B. Einzelbegründung

Zur Eingangsformel

In Hinblick auf die Übertragung von Aufgaben auf die Zollverwaltung besteht der Vorbehalt eines formell doppelt qualifizierten Bundesgesetzes gemäß Artikel 87 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes.

Zu § 1 (Mindestlohn)

Absatz 1 Satz 1 regelt die Funktion des Mindestlohnes als unterste Grenze des Arbeitsentgelts. Absatz 1 Satz 2 greift die Vorgaben der Artikel 1 und 20 Absatz 1 des Grundgesetzes auf und legt die auf Grund der Menschenwürdegarantie und des Sozialstaatsprinzips für die Bestimmung der Höhe des Mindestlohnes erforderlichen maßgeblichen Zielvorgaben fest. Er stellt auch klar, dass es um die Existenzsicherung der einzelnen Arbeitnehmerin und des einzelnen Arbeitnehmers geht. Familienbezogene Transferzahlungen sollen nicht durch den Mindestlohn kompensiert werden.

Die Festsetzung des Mindestlohnes als Bruttoarbeitsentgelt für eine Zeitstunde in Absatz 2 Satz 1 macht den Mindestlohn einfach und transparent. Er bietet allen am Wirtschaftsleben Beteiligten eine verlässliche Planungsgrundlage. Es wird einerseits klargestellt, dass der Mindestlohn dem reinen Stundenentgelt ohne Zuschläge entspricht. Darüber hinausgehende Entgeltbestandteile, wie zusätzliches Monatsgehalt

[11] Böcklerimpuls 6/2010

[12] Destatis

[13] 2007/2104(INI)

[14] Destatis

oder Urlaubsgeld, sind neben dem Mindestlohn zu zahlen; Aufwendungsersatzleistungen dürfen nicht angerechnet werden. Andererseits wird der fortschreitenden Ausdifferenzierung der Arbeitsverhältnisse Rechnung getragen.

Absatz 2 Satz 2 legt die neben den in Absatz 1 Satz 2 enthaltenen Zielvorgaben für die Festlegung der Höhe des Mindestlohnes maßgeblichen Determinanten fest. Die positiven Erfahrungen bei der Festsetzung des Mindestlohnes in Großbritannien haben gezeigt, dass die Berücksichtigung allgemeiner wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhänge, der Entwicklung der Arbeitseinkommen, des voraussichtlichen Beschäftigungseffekts, der Auswirkungen auf die Unternehmenskosten und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Folgen für den Staatshaushalt und die Sozialversicherungen eine gute Grundlage darstellen, um im Spannungsfeld zwischen einkommens- und sozialpolitisch wünschenswerten Mindeststandards und eventuell negativen Beschäftigungswirkungen die angemessene Höhe für den Mindestlohn zu finden.

Zu § 2 (Wirkung des Mindestlohnes)

Absatz 1 Satz 1 formuliert in Verbindung mit der Rechtsverordnung nach § 4 die Anspruchsgrundlage für die Zahlung des Mindestlohnes. Die Regelung stellt klar, dass der für eine Zeitstunde festgesetzte Mindestlohn bei allen Arbeitsverhältnissen, das heißt sowohl bei Vollzeitarbeitsverhältnissen als auch bei Teilzeitarbeitsverhältnissen, zu zahlen ist. Absatz 1 Satz 2 modifiziert § 614 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs und legt für den Mindestlohn einen eindeutigen spätesten Fälligkeitszeitpunkt fest. Die angeordnete mindestens monatliche Zahlung stellt sicher, dass die Zielsetzung des Gesetzes (§ 2 Absatz 1 Satz 2) kontinuierlich erreicht wird und erleichtert den Behörden der Zollverwaltung die Kontrolle der Zahlung des gesetzlichen Mindestlohnes.

Absatz 2 sichert die in § 2 Absatz 1 Satz 1 formulierte Zielsetzung des Mindestlohnes. Der Zweck des gesetzlichen Mindestlohnes, eine für alle verbindliche Entgeltuntergrenze festzusetzen, lässt die Vereinbarung oder Festsetzung geringerer Entgelte, unabhängig auf welcher Rechtsgrundlage dies erfolgt, nicht zu.

Die vorgesehene Regelung steht im Einklang mit dem Verfassungsrecht. Die gesetzliche Regelung des Mindestlohnes verletzt nicht die in Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes enthaltene Bestands- und Betätigungsgarantie der Koalitionen. Der Schutz erstreckt sich auf alle koalitionsspezifischen Verhaltensweisen und umfasst insbesondere auch die Tarifautonomie, die im Zentrum der den Koalitionen eingeräumten Möglichkeiten zur Verfolgung ihrer Zwecke steht (BVerfGE 88, 103, 114; 94, 268, 283; 103, 293, 304). Das Aushandeln von Tarifverträgen ist ein wesentlicher Zweck der Koalitionen (BVerfGE 94, 268, 283). Zu den der Regelungsbefugnis der Koalitionen überlassenen Materien gehören insbesondere das Arbeitsentgelt und die anderen materiellen Arbeitsbedingungen (BVerfGE 94, 268, 283; 100, 271, 282; 103, 293, 304).

In diesen Schutzbereich greift die Regelung des Absatzes 2 ein, da sie den Gestaltungsfreiraum der Koalitionen, niedrigere Entgelte als den Mindestlohn zu vereinbaren, beschränkt. Dieser Eingriff ist jedoch durch verfassungsrechtlich legitimierte, überwiegende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt. Die in Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes garantierte Koalitionsfreiheit kann, obwohl sie ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet ist, jedenfalls zum Schutz von Gemeinwohlbelangen eingeschränkt werden, denen gleichermaßen verfassungsrechtlicher Rang gebührt (BVerfGE 84, 212, 228, ständige Rechtsprechung). Dem Gesetzgeber ist es, wenn solche Gründe vorliegen, grundsätzlich nicht verwehrt, Fragen zu regeln, die Gegenstand von Tarifverträgen sein können (BVerfGE 94, 268, 284).

Die Festsetzung des Mindestlohnes dient dazu, die Existenz sichernde Funktion des Arbeitsentgelts und die elementare Würde und ökonomische Funktion von Arbeit zu sichern. Sie soll in den Bereichen, in denen die Gefahr besteht, dass elementare Gerechtigkeitsmaßstäbe verletzt werden, Lohngerechtigkeit absichern. Dieses Ziel hat auf Grund des Sozialstaatsprinzips Verfassungsrang. Die gerechte und angemessene Entlohnung ermöglicht es den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erst, das Grundrecht aus Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes zu verwirklichen, sich durch Arbeit in ihrer Persönlichkeit zu entfalten und darüber Achtung und Selbstachtung zu erfahren. Insofern wird das gesetzliche Ziel auch durch Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes getragen.

Die vorgesehene gesetzliche Regelung verletzt auch nicht die durch Artikel 12 des Grundgesetzes geschützte Vertragsfreiheit bei der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen. Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes schützt vor staatlichen Beeinträchtigungen, die gerade auf die berufliche Betätigung bezogen sind. Er gewährleistet den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern das Recht, die Arbeitsbedingungen mit ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rahmen der Gesetze frei auszuhandeln (BVerfGE 77, 84, 114; 77, 308, 332). Gesetzliche Vorschriften, die die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen betreffen und die sich deshalb für die Arbeitgeberseite als Berufsausübungsregelungen darstellen, sind daher grundsätzlich an Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes zu messen (BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2006 – 1 BvL 4/00 – unter CII2a). In diesen Schutzbereich greift die Regelung des Absatzes 2 ein, da sie den Gestaltungsfreiraum der Arbeitsvertragsparteien insoweit beschränkt, als sie die Vereinbarung niedrigerer Entgelte als den Mindestlohn untersagt. Der Eingriff ist jedoch auch aus den zu Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes dargestellten Gründen gerechtfertigt.

Absatz 3 enthält ergänzende Sicherungen zum Schutz des Mindestlohnanspruchs. Der Zweck des gesetzlichen Mindestlohnes würde unterminiert, könnte der Anspruch durch Verzicht, Verwirkung oder den Ablauf von Ausschlussfristen untergehen. Auch die in § 195 des Bürgerlichen Gesetzbuchs geregelte regelmäßige Verjährungsfrist von drei Jahren wird dem erforderlichen Schutz des Mindestlohnes nicht gerecht. Das fehlende Kräftegleichgewicht im Arbeitsverhältnis erfordert es, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses die Möglichkeit zu erhalten, ihre gesamten Mindestlohnansprüche durchzusetzen, auch und gerade wenn das Arbeitsverhältnis länger als drei Jahre dauerte. Daher wird eine eigenständige zehnjährige Verjährungsfrist vorgesehen, die mit der Entstehung des Mindestlohnanspruchs beginnt und deren Verkürzung ausdrücklich ausgeschlossen wird.

Zu § 3 (Mindestlohnkommission)

§ 3 regelt die Zusammensetzung der Mindestlohnkommission. Durch die Berufung von Vertreterinnen und Vertretern aus Kreisen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie zum Beispiel der Wissenschaft wird eine ausgewogene Berücksichtigung der für die Entscheidung erforderlichen Aspekte gewährleistet. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, die Mindestlohnfestsetzung zu versachlichen und die Akzeptanz der Mindestlohnfestsetzung zu erhöhen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales errichtet eine Kommission zur Erarbeitung von Arbeitsbedingungen oder deren Änderung und schlägt einen Vorsitzenden/eine Vorsitzende sowie zwei weitere Mitglieder vor, die im Einvernehmen mit den Spitzenorganisationen berufen werden, und beruft jeweils drei der Mitglieder auf Vorschlag der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Für den Fall, dass ein Spitzenverband sein Vorschlagsrecht nicht ausübt, geht das Vorschlagsrecht auf das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über. Ein solcher Fall der Nichtausübung liegt auch dann vor, wenn der Verband sein Vorschlagsrecht nichtrechtzeitig ausübt.

Zu § 4 (Festsetzung des Mindestlohnes)

Absatz 1 legt das Recht und die Pflicht der Mindestlohnkommission fest, den Mindestlohn bis zum 31. August eines jeden Jahres vorzuschlagen. Durch die Verpflichtung zur jährlichen Überprüfung wird sichergestellt, dass der Mindestlohn auch zeitlich im Gleichklang mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung fortgeschrieben wird.

Absatz 2 regelt den Fall, dass zwischen Mindestlohnkommission und Bundesministerium für Arbeit und Soziales Konsens über den festzusetzenden Mindestlohn besteht. Es wird die nach § 4 Absatz 3 Satz 1 und 2 des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen für die einvernehmliche Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen geltende Regelung übernommen.

Absatz 3 sichert die Festsetzung eines Mindestlohnes in dem Fall, in dem zwischen Mindestlohnkommission und Bundesministerium für Arbeit und Soziales Dissens über den festzusetzenden Mindestlohn besteht. Er sieht zur Auflösung des Dissenses vor, dass die Entscheidung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales der Zustimmung der Bundesregierung bedarf.

Absatz 4 sichert für den Fall, dass die Mindestlohnkommission nicht rechtzeitig einen Vorschlag unterbreitet, die jährlich erforderliche Entscheidung über den Mindestlohn.

Absatz 5 enthält nähere Regelungen zum Erlass der den Mindestlohn festsetzenden Rechtsverordnung in Anlehnung an die Bestimmungen des § 4 Absatz 3 Satz 2 und 3 des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen. Absatz 5 Satz 1 bestimmt, dass zum Erlass der Rechtsverordnung die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist. Durch Absatz 5 Satz 2 wird sichergestellt, dass die Festsetzung von Mindestlöhnen und die durch die Verkündung erfolgende Information der Betroffenen bei Mindestlöhnen einheitlich erfolgt; der für das Inkrafttreten festgelegte Zeitpunkt berücksichtigt die im Arbeitsleben üblichen monatlichen Abrechnungszeiträume.

Zu § 5 (Kontrollen und Nachweise)

Absatz 1 legt fest, dass die Kontrolle der Zahlung des gesetzlichen Mindestlohnes durch die Behörden der Zollverwaltung erfolgt, die auch für die Kontrolle der Einhaltung der nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz zwingenden Arbeitsbedingungen zuständig sind. Diese übereinstimmende Zuständigkeit ist auch aus Gründen der Verfahrensökonomie geboten. Der gesetzliche Mindestlohn ist ein Mindestentgeltsatz im Sinne des § 2 Nummer 1 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und findet daher auch auf Arbeitsverhältnisse zwischen im Ausland ansässigen Arbeitgeberinnen oder Arbeitgebern und deren im Inland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zwingend Anwendung.

Absatz 2 regelt die Kontroll- und Zusammenarbeitsbefugnisse der Kontrollbehörden, begründet in diesem Zusammenhang Verpflichtungen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und stellt die Zustellung von Schriftstücken gegenüber Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern mit Sitz im Ausland sicher. Um ein einheitliches Verfahren bei den Kontrollen der Behörden der Zollverwaltung zu ermöglichen, sieht die Regelung die entsprechende Geltung der diesbezüglichen Bestimmungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes vor.

Zu § 6 (Ordnungswidrigkeiten)

Die Regelungen in § 6 orientieren sich an den entsprechenden Regelungen in § 16 Absatz 3 und 4 sowie § 19 Absatz 1 bis 5 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes.

Absatz 1 Nummer 1 enthält die erforderliche Bußgeldvorschrift, durch die Verstöße gegen die Verpflichtungen des § 3 Absatz 1 sanktioniert werden können. Absatz 1 Nummer 2 entspricht der Regelung in § 19 Absatz 2 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes.

Absatz 2 korrespondiert mit der Regelung des § 19 Absatz 1 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes. Er ermöglicht es, Verstöße gegen die auf Grund der Bestimmung des § 19 Absatz 2 entsprechend den anwendbaren §§ 13 und 14 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes zu sanktionieren.

Die Bußgeldregelung in Absatz 3 entspricht der Regelung des § 19 Absatz 3 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes.

In Absatz 4 werden die Bestimmungen des § 19 Absatz 4 und 5 sowie des § 16 Absatz 6 und 7 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes übernommen.

Zu § 7 (Durchführungsbestimmungen)

§ 7 enthält die Ermächtigung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die zur Umsetzung des Gesetzes erforderlichen Regelungen durch Rechtsverordnung zu erlassen.

Zu § 8 (Inkrafttreten)

Um den Arbeits- und Tarifvertragsparteien Zeit zur Anpassung ihrer Lohnvereinbarungen zu geben, tritt das Gesetz, mit Ausnahme der §§ 3 und 7, erst nach einer Übergangsfrist von einem Jahr in Kraft. Das vorgezogene Inkrafttreten der §§ 3 und 7 ermöglicht es, die zur Festsetzung des Mindestlohns erforderlichen vorbereitenden Maßnahmen umgehend einzuleiten.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333